

# Editorial

Christa Schlager

In der klimapolitischen Diskussion in Österreich ist die Frage der Notwendigkeit einer Bepreisung bzw. Besteuerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen umkämpft. Im Nationalratswahlkampf schien die Frage, ob eine CO<sub>2</sub>-Steuer sinnvoll und notwendig ist, quasi der Lackmustest für die Ernsthaftigkeit der jeweiligen Partei in Sachen Klimaschutz. Das Regierungsprogramm der türkisgrünen Regierung sieht nun eine Task Force zur ökosozialen Steuerreform sowie eine Bepreisung von CO<sub>2</sub> im Rahmen einer ökosozialen Steuerreform bis 2022 vor.

Wurde in Deutschland verstärkt darüber diskutiert, wie gut oder schlecht das Emissionszertifikatssystem für die Industrie funktioniert, und der ETS-Handel ausgeweitet werden soll, gab und gibt es in Österreich hitzige Diskussionen zum Thema Besteuerung von fossilen Heiz- und Treibstoffen und deren Lenkungs- und Verteilungswirkung für und auf Haushalte.

Da die CO<sub>2</sub>-Steuer eine Verbrauchssteuer ist, besteht hinsichtlich ihrer Regressivität Einigkeit. Als besonders belastete Gruppen werden in der Debatte NiedrigeinkommensbezieherInnen angesehen, die weite Strecken mit dem Auto pendeln und/oder auch fossile Heizstoffe verwenden.

Der Dissens besteht darin, ob nun (1) Haushalte zusätzlich belastet werden sollen oder nur Unternehmen, (2) wie stark ein Lenkungseffekt einer CO<sub>2</sub>-Steuer tatsächlich ist, bzw. sein kann/muss, (3) wie eine verteilungspolitische Schiefelage durch eine finanzielle Rückerstattung der Einnahmen in einen progressiven Verlauf geändert werden kann, sodass Haushalte mit niedrigem Einkommen entlastet werden, aber der Lenkungseffekt erhalten bleibt.

Während Dominik Bernhofer die bisherigen Modelle als ungenügend bei der letzten Frage sieht, bejahen Angela Köppl, Stefan Schleicher und Margit Schratzenstaller die Möglichkeit, mittels eines Modells unerwünschte Verteilungswirkungen abzufangen und positive Anreize für strukturelle Änderungen zu setzen.

Die Diskussionslinien in der CO<sub>2</sub>-Steuer-Debatte sind manchmal auch ein wenig unscharf. Ist es doch eine Definitionsfrage, ob bereits bestehende Umweltsteuern auch als CO<sub>2</sub>-Steuern in Modellberechnungen miteingehen; ob Mindestpreise im Rahmen des ETS-Handels auch als CO<sub>2</sub>-Steuer tituliert werden, oder nicht.

Zusätzlich gilt es zu bedenken, dass die Auswirkungen des Klimawandels, also die Schäden, die aus unzureichendem Klimaschutz entstehen, oft die weniger wohlhabende Bevölkerung stärker treffen, sowohl innerhalb von Landesgrenzen als auch global.

Vielleicht ist der Dissens in der zugespitzten Debatte schlussendlich gar nicht so groß. Eine weiterführende CO<sub>2</sub>-Bepreisung in Deutschland und Österreich sind vereinbart. Welche Wirkung diese entfaltet, hängt konkret sehr stark von den Rahmenbedingungen und den sonstigen Maßnahmen ab. Dass es mit der Besteuerung von CO<sub>2</sub> nicht getan ist, darin sind sich zumindest die progressiven Kräfte einig. Der richtige Mix ist

entscheidend. Die Notwendigkeit einer gleichzeitig klimafreundlichen, öffentlichen Investitionsoffensive liegt auf der Hand. Klimaneutralität bis zum Jahr 2050 in der EU bzw. 2040 in Österreich kann nur erreicht werden, wenn in drei Schlüsselbereichen massiv investiert wird: Energie- und Verkehrsinfrastruktur, Wohnbau und -sanierung und Forschung. Zudem bedarf es umfangreicher Klimaanpassungsinvestitionen, um mit den steigenden Temperaturen umzugehen. Darüber hinaus findet ein Strukturwandel in der energieintensiven Industrie statt, der begleitet werden muss. Es wird daher flankierender Maßnahmen in der Regional- und Arbeitsmarktpolitik bedürfen, um einen sozial gerechten Übergang zu gewährleisten.

Die Abkehr von der schwarzen Null in Deutschland bzw. die Kritik an der geplanten verfassungsrechtlichen Verankerung der Schuldenbremse in Österreich kurz vor der Nationalratswahl wurde mit denselben Argumenten geführt: Das zentrale Moment eines Green New Deals sind Investitionen. Nur wenn gleichzeitig das Angebot an öffentlichen Leistungen massiv verbessert wird, werden wir die notwendige sozial-ökologische Transformation der Gesellschaft erfolgreich umsetzen können.

## Literatur

Die neue Volkspartei, Die Grünen – Die Grüne Alternative (2020): Regierungsprogramm 2020 – 2024, [https://www.wienerzeitung.at/\\_em\\_datens/\\_wz0/2020/01/02/200102-1510\\_regierungsprogramm\\_2020\\_gesamt.pdf](https://www.wienerzeitung.at/_em_datens/_wz0/2020/01/02/200102-1510_regierungsprogramm_2020_gesamt.pdf)

# Die blinden Flecken der CO<sub>2</sub>-Steuer

Dominik Bernhofer

Die politischen Kämpfe um die CO<sub>2</sub>-Steuer verstellen den Blick auf die wesentlichen Fragen. Bei der Bekämpfung der Klimakrise geht es nicht vorrangig um die Höhe des Steuersatzes einer CO<sub>2</sub>-Steuer, sondern um die notwendigen Anpassungsinvestitionen in ökologische Alternativen – öffentlich wie privat. Im Rahmen eines umfassenden Maßnahmenpakets wird man sich auch mit einer gezielten CO<sub>2</sub>-Bepreisung beschäftigen müssen. Wegen der verteilungspolitischen Probleme ist es aber fraglich, ob die CO<sub>2</sub>-Steuer hier die optimale Lösung darstellt. Effizienter erscheinen zielgerichtete Bepreisungsmaßnahmen wie ein Öffi-Bonus für PendlerInnen. Die Anreizeffekte können mit einer CO<sub>2</sub>-Steuer mithalten, die sozialen Verwerfungen aber sind gleich Null.

## CO<sub>2</sub>-Steuer ist nicht gleich CO<sub>2</sub>-Steuer

In der politischen Debatte tut man so, als wäre die CO<sub>2</sub>-Steuer etwas völlig Neues. Tatsächlich gibt es aber bereits eine CO<sub>2</sub>-Besteuerung in Österreich, nur eben keine explizite. Ein klassisches Beispiel ist die Mineralölsteuer. Sie wird in Euro pro Liter bemessen, besteuert den CO<sub>2</sub>-Ausstoß beim Verbrennen von Diesel aber genauso wie eine explizite CO<sub>2</sub>-Steuer. Andere Beispiele für implizite CO<sub>2</sub>-Steuern sind die Energieabgaben, die „Autosteuern“ oder die neuen Flottenziele der EU. Man kann darüber diskutieren, ob diese impliziten CO<sub>2</sub>-Steuern ineffizient oder zu niedrig sind, aber man sollte nicht so tun, als wären sie inexistent. Problematisch ist auch, dass es in der politischen Debatte immer um *die* CO<sub>2</sub>-Steuer geht, so als gäbe es nur eine einzige. Tatsächlich aber gibt es unzählige Modelle einer expliziten CO<sub>2</sub>-Besteuerung. Die wichtigste Unterscheidung ist jene zwischen einem Handelssystem (wie dem Emissions Trading System, ETS, für Energiewirtschaft und Schwerindustrie auf EU-Ebene) und einer CO<sub>2</sub>-Steuer im engeren Sinn, um die es in diesem Artikel hauptsächlich gehen wird. Zur besseren Veranschaulichung werden hier drei prototypische Varianten einer solchen CO<sub>2</sub>-Steuer herausgegriffen, die gut aufzeigen, wie wichtig eine genaue Unterscheidung ist.

Land	Steuersatz pro t CO <sub>2</sub>	Anwendungsbereich	Ausnahmen	Mittelverwendung
UK (seit 2013)	20 €	Fossile Brennstoffe für Stromproduktion (zusätzlich zum ETS)	Stützungsmaßnahmen für energieintensive Industriebetriebe	Förderung erneuerbarer Energieträger
Schweiz (seit 2008)	86 €	Fossile Brennstoffe für Wärmegewinnung & Stromproduktion, befreit Diesel & Benzin (zusätzlich zu den Energiesteuern)	Befreiung für vom ETS betroffene UN, mögliche Rückerstattung für andere UN	2/3 Rückerstattung an Haushalte und Unternehmen 1/3 Förderung Wärmedämmung
Schweden (seit 1991)	114 €	Fossile Brennstoffe (zusätzlich zu den Energiesteuern)	Befreiung für vom ETS betroffene UN	Allgemeines Budget

Abb. 1: Verschiedene Modelle einer CO<sub>2</sub>-Steuer. Quelle: Wissenschaftlicher Dienst Deutscher Bundestag (2018), Government Offices of Sweden (o. J.). Umrechnung Steuersätze zum aktuellen Wechselkurs.

Zentral für das Verständnis der dargestellten Steuern ist der Anwendungsbereich. Viele Menschen glauben die CO<sub>2</sub>-Steuer bringt eine Besteuerung aller Güter und Dienstleistungen gemäß ihrem CO<sub>2</sub>-Gehalt (Stichwort chilenische Avocado). Eine derart umfassende CO<sub>2</sub>-Bepreisung ist aber schon aus rein administrativen Gründen nicht machbar. Tatsächlich wird es wenn dann eine höhere Besteuerung von Heiz- und Treibstoffen geben. Das zeigen auch die internationalen Beispiele. Während die Briten (ergänzend zum ETS) die Stromproduktion mit fossilen Energieträgern besteuern, besteuern Schweiz und Schweden eher die VerbraucherInnen über eine Besteuerung der Heiz- und Treibstoffe. In der Schweiz ist die CO<sub>2</sub>-Steuer eine reine Steuer auf Heizstoffe (insb Erdgas und Erdöl), in Schweden defacto eine Steuer auf Treibstoffe (weil die schwedische Wärmeversorgung zu praktisch 100% über Fernwärme und Wärmepumpen und damit CO<sub>2</sub>-frei erfolgt). Auch bei der Mittelverwendung unterscheiden sich die Modelle. Bei den Schweden fließt die Steuer ins allgemeine Budget, bei den Briten werden erneuerbare Energieträger gefördert, bei den Schweizern ein Teil als Ökobonus (Gutschrift durch Krankenversicherung) rückerstattet. Das in Österreich (mehrheitlich) präferierte Modell dürfte eine Mischung aus Schweden und Schweiz sein: also eine höhere Besteuerung der Heiz- und Treibstoffe (wobei Energiewirtschaft und Industrie wohl ausgenommen werden) samt Rückerstattung der Einnahmen über einen Ökobonus bzw eine Senkung der Lohnnebenkosten.

## Lenkungseffekte positiv, aber unklar

Die wissenschaftliche Diskussion über die Lenkungseffekte einer CO<sub>2</sub>-Steuer auf Heiz- und Treibstoffe erfolgt in einer simplizistischen Lehrbuch-Ökonomie, in der der Kapitalstock konstant ist und die AkteurInnen nur auf die Preise reagieren. In dieser Modellwelt reicht es den CO<sub>2</sub>-Preis zu erhöhen, schon sinken die Emissionen. In der realen Welt sind aber (die in den Modellen vernachlässigten) Investitionen entscheidend für die Lenkungswirkung. Denn ohne Investitionen keine Alternativen, und ohne Alter-

nativen keine Lenkungseffekte. Die Lenkungswirkung einer CO<sub>2</sub>-Steuer kommt ja nicht davon, dass die Familien plötzlich aufhören das Kinderzimmer zu heizen, sondern davon, dass sie ein neues, CO<sub>2</sub>-effizienteres Heizsystem einbauen. Die Lenkungswirkung kommt auch nicht davon, dass die PendlerInnen das Auto auf halber Strecke stehen lassen, sondern davon, dass sie sich entscheiden künftig mit dem Öffentlichen Verkehr (ÖV) zu pendeln, usw. Die Wissenschaft schummelt sich um diese Fragen gerne herum, weswegen wir über die Lenkungseffekte einer CO<sub>2</sub>-Steuer wenig Genaues sagen können. Die wichtigste Studie für Österreich Kirchner et al (2018) spricht das Problem auch explizit an: „The impact of CO<sub>2</sub> tax rates is quite small compared to these driving forces [langfristiger Trend Energieeffizienz, Anm.], as we only consider short-term price elasticities and do not model the impacts of CO<sub>2</sub> tax rates on investment decisions.“ (Kirchner et al 2018: 34) Übersetzt heißt das: In Wahrheit wissen wir über die Lenkungseffekte der CO<sub>2</sub>-Steuer nur sehr wenig. Dazu kommt, dass auch die allokativen Anpassungen einer CO<sub>2</sub>-Steuer letztlich kleiner sind als weithin angenommen. Das WIFO-Maximalszenario von Kirchner et al mit 315 € / Tonne CO<sub>2</sub> exklusive Umsatzsteuer - was der höchsten CO<sub>2</sub>-Besteuerung in der EU entspräche - bringt CO<sub>2</sub>-Einsparungen von rund 10%. Zur Erreichung der Klimaziele sind aber 36% notwendig.

### Negative Verteilungseffekte lassen sich nicht (vollständig) beseitigen

Politisch entscheidend sind die Verteilungseffekte. Das Gelbwesten-Desaster von Macron hat hier tiefe Spuren hinterlassen. Und so bemühen sich die BefürworterInnen der CO<sub>2</sub>-Steuer stets die soziale Ausgewogenheit der Maßnahme zu betonen. Auch hier dominiert die statische Lehrbuch-Perspektive. Man betrachtet die Verteilungseffekte für einen gegebenen CO<sub>2</sub>-Ausstoß. Entscheidend ist der sogenannte Ökobonus, eine (teilweise) Rückerstattung der Steuereinnahmen an die Bevölkerung. Wie jede Verbrauchssteuer wirkt die CO<sub>2</sub>-Steuer an sich regressiv. Kleine und mittlere Einkommen werden relativ stärker belastet, weil sie einen größeren Teil ihres Einkommens für den Konsum aufwenden. Der Ökobonus soll das ausgleichen und damit sicherstellen, dass die CO<sub>2</sub>-Steuer nicht nur ökologisch wirksam, sondern auch sozial gerecht ist. Und tatsächlich zeigen Studien, dass bei maximal umverteilender Ausgestaltung (100%ige Rückerstattung mittels Kopfpauschale) die unteren Einkommenschichten *im Durchschnitt* sogar profitieren können. Das Zauberwort heißt „im Durchschnitt“, denn tatsächlich gibt es auch viele Gering- und MittelverdienerInnen, die z.B. als PendlerInnen, einen überproportionalen CO<sub>2</sub>-Ausstoß verursachen und damit trotz Ökobonus verlieren würden. Der Budgetdienst (2019) hat die verteilungspolitischen Effekte des oben dargestellte WIFO-Maximalszenarios berechnet und gezeigt, dass etwa 1/3 der Gering- und MittelverdienerInnen durch eine CO<sub>2</sub>-Steuer jedenfalls verlieren würden – Ökobonus hin oder her. Eine Rückerstattung der Steuereinnahmen über eine Senkung der Lohn- und Einkommensteuer hätte noch deutlich negativere Verteilungseffekte, weil BesserverdienerInnen davon überproportional profitieren.

Besonders deutlich wird die verteilungspolitische Misere bei einer dynamischen Betrachtung, also unter Berücksichtigung der notwendigen Anpassungsinvestitionen. Es ist relativ klar, dass die BesserverdienerInnen die notwendigen Anpassungsinvestitionen einfacher und schneller finanzieren können als die Gering- und Mittelverdiene-

rInnen. Ein gutes Beispiel ist das E-Auto, das oft als Alternative zum Verbrennungsmotor genannt wird. Das Problem hier sind nicht die laufenden Kosten (Tanken, „Autosteuern“, Reparaturen usw.), die sind jetzt schon niedriger als beim Verbrenner. Das Problem ist der höhere Kaufpreis, der für kleine und mittlere Einkommen das Auto weniger leicht erschwinglich macht. Banken und Autoverkäufer bieten zwar Finanzierungsmodelle an, aber auch dazu haben nicht alle einen Zugang. Mit anderen Worten, die BesserverdienerInnen, die in der statischen Betrachtung die Verlierer der CO<sub>2</sub>-Steuer sind, können schnell zu den Gewinnern werden. Das Problem verstärkt sich, wenn dann der Ökobonus wegen der ersten Lenkungseffekte (und damit sinkender Steuereinnahmen) reduziert werden muss. Wesentliche Teile der Klein- und MittelverdienerInnen fallen dann noch weiter zurück, weil sie die notwendigen Anpassungsinvestitionen noch nicht getätigt haben. Diese verteilungspolitischen Probleme sind nicht neu. Viele ÖkonomInnen, darunter Tom Krebs (2019) haben mehrfach darauf hingewiesen, dass sich BesserverdienerInnen einfacher an die CO<sub>2</sub>-Steuer anpassen können als kleine Einkommen.

In der politischen Debatte dominiert der Verkehr („Waldviertler Pendler“), bei der Raumwärme sind die Probleme aber noch größer, weil die implizite Besteuerung von Heizstoffen deutlich geringer ist als die der Treibstoffe (z.B. ~30 € pro Tonne CO<sub>2</sub> für Erdgas vs ~160 € für Diesel – jeweils exclusive Umsatzsteuer). Die Heizstoffe wären damit relativ stärker von einer CO<sub>2</sub>-Steuer betroffen. Dazu kommt, dass fast 50% der Haushalte zur Miete wohnen, vor allem jene mit kleinen und mittleren Einkommen, und damit keine Entscheidungsfreiheit über das Heizsystem, die Wärmedämmung usw. haben.

Die negativen dynamischen Verteilungseffekte könnten abgefedert werden, wenn die Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Steuer in die Unterstützung der Anpassungsinvestitionen investiert werden, z.B. in Boni für günstigere Öffis oder energiesparende Investitionen im Haushalt. Für diesen Ansatz siehe z.B. Köppl, et alii. (2019). Dann aber fehlt das Geld für den Ökobonus und die statische Verteilungswirkung verschlechtert sich. Die BefürworterInnen der CO<sub>2</sub>-Steuer stecken in einem Dilemma: egal wie sie die Mittel verwenden, die sozialen Verwerfungen lassen sich bestenfalls abmildern, keinesfalls aber beseitigen.

### **Ist eine CO<sub>2</sub>-Steuer wirtschaftsfeindlich?**

Entgegen der landläufigen Meinung dürfte eine nationale CO<sub>2</sub>-Steuer für Heiz- und Treibstoffe keine große Gefahr für den Wirtschaftsstandort sein. Im Gegenteil, die Gefahr ist eher, dass die Unternehmen – anders als die KonsumentInnen – von der Steuer weitgehend ausgenommen sind.

Energiewirtschaft und Industrie, auf die rund 50% der CO<sub>2</sub>-Emissionen entfallen, profitieren schon jetzt von diversen Befreiungen im Rahmen der Energieabgaben (z.B. für Gasverstromung oder die nicht-energetische Verwendung von Energie). Dazu kommt noch die sogenannte Energieabgabenvergütung, eine Fördermaßnahme, mit der die von der Industrie gezahlten Energieabgaben defacto mit den EU-weiten Mindeststeuersätzen gedeckelt werden. Je energieintensiver der Betrieb, desto höher die Förderung. Der EU-weite Emissionshandel ist nur ein schwacher Ausgleich. Einerseits, weil

der CO<sub>2</sub>-Preis mit rund 25 € (EEX, 2019) relativ niedrig ist. Andererseits, weil die Schwerindustrie über die Gratiszuteilungen rund 90% ihrer Emissionen überhaupt gratis erhält. Die BefürworterInnen einer nationalen CO<sub>2</sub>-Steuer sagen mehr oder weniger offen, dass sie diese Begünstigungen nicht angreifen wollen, womit Energiewirtschaft und (Schwer) Industrie von einer CO<sub>2</sub>-Steuer nicht betroffen sein dürften.

Nennenswerte Mehrbelastungen wird es nur im Dienstleistungssektor geben, und dort vor allem im Verkehrsbereich (Frächter, Busunternehmen, etc). Verstärkt werden diese sektoralen Verschiebungen durch die Rückerstattung der Steuereinnahmen über eine Senkung der Lohnnebenkosten, die von den meisten BefürworterInnen empfohlen wird. Abgesehen von den sozialpolitischen Problemen hat eine solche Rückerstattung defacto zur Folge, dass der Dienstleistungssektor der Industrie eine Senkung der Lohnnebenkosten finanziert. Ob sich dieser Ansatz politisch durchsetzen wird, bleibt abzuwarten. Ein ökologisch unschöner Nebenaspekt ist jedenfalls, dass auch der öffentliche Nahverkehr (insb mit Bussen) teurer wird. Natürlich könnte man den Nahverkehr stärker subventionieren, dann aber fehlt wieder das Geld für die Lohnnebenkostensenkung. Siehe Rückerstattungsdilemma von oben.

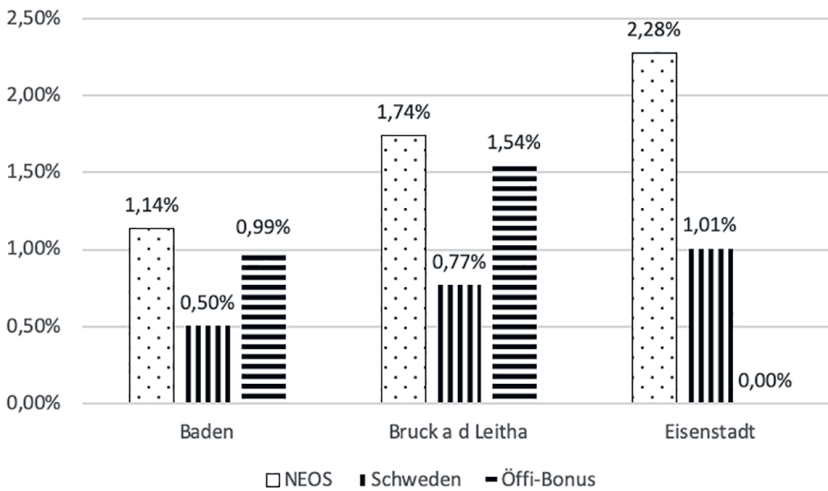


Abb 2: Zusätzlicher Einkommenszuwachs für PendlerInnen bei Umstieg von Dieselauto auf ÖV (in % des Jahresnettoeinkommens). Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis NEOS „3+ Strategie“; Taxes in Europa Database. Annahmen: 220 Arbeitstage, Verbrauch 7 Liter pro Kilometer. Jahresbruttoeinkommen: 49.000 € (Grenzsteuersatz 42%). Einfache Wegstrecken nach Wien jeweils: Baden: 32 km (ÖV zumutbar), Bruck a d Leitha: 49 km (ÖV zumutbar), Eisenstadt 64 km (ÖV nicht zumutbar). „Normale“ Pendlerpauschale und Autofixkosten bleiben außer Ansatz (Grenzkostenbetrachtung).

## Konkrete Modelle sind Mangelware

Die Wahrheit ist immer konkret. Am besten beurteilen lässt sich eine CO<sub>2</sub>-Steuer anhand von konkreten Modellen, die (quantitativ) beurteilbar sind. Leider herrscht hier Mangelware. Von allen österreichischen Parteien sind die NEOS die einzige Partei, die ein konkretes Modell für eine nationale CO<sub>2</sub>-Steuer vorgestellt hat. Das Modell sieht einen Steuersatz von 350 €/Tonne CO<sub>2</sub> für Treibstoffe vor (NEOS 2019b). Im Gegenzug werden die Mineralölsteuer, die darauf erhobene Umsatzsteuer, die motorbezogene Versicherungssteuer und die NOVA gestrichen. Verglichen wird das Modell mit der in der politischen Debatte populären schwedischen CO<sub>2</sub>-Steuer (vgl. Abb. 1) und einem von einigen Parteien und auch der AK unterstützten Öffi-Bonus für PendlerInnen. Dieser Öffi-Bonus sieht vor, dass die PendlerInnen mit zumutbarem Öffi, die eine tatsächliche Öffi-Nutzung (z.B. durch Vorlage der Jahreskarte im Rahmen der Arbeitnehmerveranlagung) vorweisen können, künftig das große Pendlerpauschale anstelle des kleinen bekommen sollen. Damit haben sie einen größeren Anreiz zumutbare Öffis auch zu nutzen. Sinnvollerweise sollte die Ökologisierung des Pendlerpauschales im Rahmen einer Gesamtreform erfolgen, mit der das Pendlerpauschale nicht nur ökologischer, sondern auch einfacher und gerechter wird, z.B. durch einen kilometerabhängigen Absetzbetrag. Aber das ist hier von nachrangiger Bedeutung. Mit einigen einfachen Annahmen kann berechnet werden, welchen *zusätzlichen* finanziellen Anreiz die Modelle für einen Umstieg auf den ÖV setzen. Zusätzlich deshalb, weil schon im Status Quo das Pendeln mit dem ÖV billiger ist als mit dem Auto. Dargestellt wird also nur der zusätzliche Anreiz infolge der Bepreisungsmaßnahmen. Abb. 2 zeigt den aus den Steuermodellen resultierenden zusätzlichen Einkommensgewinn für einen Durchschnittspendler für drei typische Pendlergemeinden, wenn er vom Dieselloauto auf den ÖV umsteigt. Insgesamt setzt das Modell der NEOS den größten Anreiz zum Umstieg. Abgeschwächt wird dieser Anreiz durch die steuerliche Entlastung des *Autobesitzes* (motorbezogene Versicherungssteuer, NOVA). Für die allermeisten AutofahrerInnen, vor allem für jene mit einem schweren Kfz, übersteigen die „Autosteuern“ die höheren Treibstoffkosten durch die CO<sub>2</sub>-Steuer. Für sie wird das Autofahren also günstiger als bisher. Im Rechenbeispiel bleibt die Rückerstattung aber außer Ansatz, weil nur der finanzielle Anreiz beim Umstieg auf den ÖV betrachtet wird, die Abschaffung der „Autosteuern“ aber unabhängig von einer Verhaltensänderung greift. Platz 2 geht an den Öffi-Bonus, Platz 3 an die schwedische CO<sub>2</sub>-Steuer. Entscheidend ist der hohe Steuersatz im NEOS-Modell. Entscheidend ist der hohe Steuersatz im NEOS-Modell. Mit plus 38 Cent pro Liter bringt die CO<sub>2</sub>-Steuer der NEOS praktisch eine Verdoppelung der derzeit gültigen Mineralölsteuer. Bei der schwedischen CO<sub>2</sub>-Steuer (unter Berücksichtigung der jeweils gültigen Energiesteuern) beträgt das Plus nur knapp 14 Cent. Abb. 2 zeigt, dass der finanzielle Anreiz des Öffi-Bonus fast an das NEOS-Modell herankommt. Klarerweise nur dort, wo ein zumutbares Öffi gegeben ist. Für die Strecke Eisenstadt-Wien kann es keinen Öffi-Bonus geben, weil der ÖV nicht zumutbar ist, also das große Pendlerpauschale sowieso zusteht. Während die Lenkungsanreize beim Öffi-Bonus ähnlich hoch sind wie im NEOS-Modell, sind die sozialen Verwerfungen natürlich deutlich geringer. Das deshalb, weil der Öffi-Bonus nur bei Gruppen mit Alternativen (PendlerInnen mit zumutbarem ÖV) ansetzt, während die CO<sub>2</sub>-Steuer der NEOS undifferenziert alle AutofahrerInnen und PendlerInnen trifft. Aus politischer Sicht ist diese Kosten-



Nutzen-Rechnung entscheidend. Eine höhere CO<sub>2</sub>-Besteuerung wird nur dann durchsetzbar sein, wenn sie neben maximalen Lenkungseffekten minimale Verwerfungen bringt.

## Klimapolitische Debatte braucht neuen Fokus

Die politischen Kämpfe um die „CO<sub>2</sub>-Steuer“ oder die „Ökosoziale Steuerreform“ verstellen den Blick auf die wesentlichen Fragen. Bei der Bekämpfung der Klimakrise geht es nicht vorrangig um die Höhe des Steuersatzes einer CO<sub>2</sub>-Steuer, das Volumen einer Ökosozialen Steuerreform oder wie diese Steuereinnahmen verwendet werden. Es geht darum Problembereiche zu definieren und zielgerichtete Lösungen zu entwickeln. Die Studie des Budgetdienstes zeigt bspw., dass ein wesentlicher Teil der Haushalte mit überproportionalem CO<sub>2</sub>-Ausstoß (alleinstehende) PensionistInnen sind, die in zu großen Häusern wohnen, die falsch geheizt und schlecht isoliert sind. Glauben wir, dass eine CO<sub>2</sub>-Steuer dazu führt, dass sie die notwendigen Anpassungsinvestitionen vornehmen? Wenn nicht, welche Maßnahmen sind dann notwendig? Darum müsste es gehen. Wir brauchen einen neuen Fokus in der Debatte. Wie bringen wir den Güterverkehr auf die Schiene? Wie bringen wir die PendlerInnen in die Öffis? Wie schaffen wir den Ausstieg aus den 600.000 Ölheizungen, die in Österreich immer noch in Betrieb sind? Wie kann die Landwirtschaft mit weniger energieintensivem Kunstdünger funktionieren? Wie geht Stahlproduktion ohne Koks? Usw. Überall wird es darum gehen, wie die Politik die notwendigen Anpassungsinvestitionen vorantreiben kann – öffentlich wie privat. Im Rahmen eines umfassenden Maßnahmenpakets wird man auch über eine gezielte CO<sub>2</sub>-Bepreisung nachdenken müssen. Wegen der verteilungspolitischen Probleme ist es fraglich, ob die CO<sub>2</sub>-Steuer hier die optimale Lösung darstellt. Effizienter erscheinen zielgerichtete Bepreisungsmaßnahmen wie ein Öffi-Bonus für PendlerInnen. Die Anreizeffekte können mit einer CO<sub>2</sub>-Steuer mithalten, die sozialen Verwerfungen aber sind gleich Null.

## Literatur

- Budgetdienst des Parlaments (2019): Verteilung einer CO<sub>2</sub>-Steuer auf Haushaltsebene. Anfragebeantwortung (Abg Bruno Rossmann, JETZT), 30. August 2019.
- Burger, Florian und Mühlböck, Vanessa (2019): Senkung der Krankenversicherungsbeiträge nur vordergründig eine Entlastungsmaßnahme von Geringverdienenden, [https://awblog.at/senkung-krankenversicherungsbeitraege/\\_download](https://awblog.at/senkung-krankenversicherungsbeitraege/_download) 30.11.2019
- European Commission (EC) (o. J.): Taxes in Europe Database v3; [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/tedb/splSearchForm.html](http://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/splSearchForm.html), abgefragt am 19.11.2019
- EEX (2019): European Emission Allowances, <https://www.eex.com/de/marktdaten/umweltprodukte/spotmarkt/european-emission-allowances>, abgefragt am 19.11.2019
- Gepp Joseph, Hiptmayr Christina (2019): CO<sub>2</sub>-Steuer: Tax me if you can, <https://www.profil.at/wirtschaft/warum-wir-die-co2-steuer-brauchen-10914981>, download 30.11.2019
- Government Offices of Sweden: Sweden's Carbon Tax, <https://www.government.se/government-policy/taxes-and-tariffs/swedens-carbon-tax/>, abgefragt am 19.11.2019

- Kirchner, Mathias, Sommer, Mark, Kettner-Marx, Claudia, Kletzan-Slamanig, Daniela, Köberl, Katharian, Kratena, Kurt (2018) CO<sub>2</sub> Tax Scenarios for Austria. Impacts on Household Income Groups, CO<sub>2</sub> Emissions, and the Economy; WIFO Working Papers No. 558, [https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person\\_dokument/person\\_dokument.jart?publikationsid=60975&mime\\_type=application/pdf](https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=60975&mime_type=application/pdf), download 30.11.2019.
- Köppl, Angela, Schleicher, Stefan, Schratzenstaller Margit (2019): Fragen und Fakten zur Bepreisung von Treibhausgasemissionen; WIFO Policy Brief, November 2019
- Krebs, Tom (2019): Klimaschutz per Vermögenssteuer“, in „Die Zeit“, 28.08.2019
- NEOS (2019a): Das Neos-Konzept für eine ökologische Steuerreform entlastet Umwelt und den Faktor Arbeit, [https://www.neos.eu/\\_Resources/Persistent/bd14fdd1e1334f64360093d852bb8dfbb6958ca6/CO2-KONZEPT.pdf](https://www.neos.eu/_Resources/Persistent/bd14fdd1e1334f64360093d852bb8dfbb6958ca6/CO2-KONZEPT.pdf), download 19.11.2019
- NEOS (2019b): NEOS „3+ Strategie“ [https://parlament.neos.eu/\\_Resources/Persistent/obcabd607cce3c3488367be7d7f88d7980e3cbl/20190820\\_PK-Unterlage%20CO2%20Steuer.pdf](https://parlament.neos.eu/_Resources/Persistent/obcabd607cce3c3488367be7d7f88d7980e3cbl/20190820_PK-Unterlage%20CO2%20Steuer.pdf).
- Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag (2018): Die CO<sub>2</sub>-Abgabe in der Schweiz, Frankreich und Großbritannien. Mögliche Modelle einer CO<sub>2</sub>-Abgabe für Deutschland, Sachstand – WD 8 – 3000 – 027/18, 12. April 2018

# Fragen und Fakten zur Bepreisung von Treibhausgasemissionen

Angela Köppl, Stefan Schleicher, Margit Schratzenstaller

Viele Empfehlungen für die Klimapolitik konzentrieren sich auf zwei Schwerpunkte: erstens, ein möglichst rascher Ausbau von erneuerbarer Energie (Schleicher/Köppl 2019); zweitens, ergänzend dazu eine Bepreisung von Treibhausgas (THG)-Emissionen, die derzeit nicht nur in Österreich intensiv diskutiert wird. Eine Bepreisung von THG sollte Bestandteil eines Reformprogramms sein, das auf die Reduktion von THG mit Fokus auf CO<sub>2</sub> (aus Gründen der Implementierbarkeit) abzielt, Anreize für Innovationen zur radikalen Transformation des Energiesystems schafft und kompensierende Maßnahmen zur Abfederung von unerwünschten Verteilungswirkungen und Wettbewerbsnachteilen umfasst.

Sowohl für die EU insgesamt als auch für Österreich sind die derzeit für 2030 festgelegten Ziele für die Reduktion der THG nicht ausreichend, um das Pariser Klimaabkommen zu erfüllen. Die Ankündigungen der neuen Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen (Stichwort „European Green Deal“) lassen erwarten, dass die EU noch ambitioniertere Ziele beschließen wird, die dann auch für Österreich einen höheren Reduktionsbedarf ergeben werden und damit zusätzliche Maßnahmen zur CO<sub>2</sub>-Reduktion erfordern.

## Schlüsselparameter für eine Bepreisung von Treibhausgas-Emissionen

Wichtige Schlüsselparameter für eine Bepreisung von THG-Emissionen sind die Bemessungsgrundlage (d. h. die erfassten Emissionen), der Emissions-Preis und die Mittelverwendung. Darüber hinaus sind zusätzliche unterstützende Aktivitäten denkbar, wie weitere Restrukturierungen bei Steuern und Transfers.

Als Bemessungsgrundlage sind grundsätzlich alle Arten von THG-Emissionen verfügbar. Operational sind wegen ihrer Erfassbarkeit die CO<sub>2</sub>-Emissionen von Relevanz. Von den in Österreich insgesamt emittierten CO<sub>2</sub>-Mengen unterliegt ein Teil bereits einer Bepreisung im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems (EU-EHS). Unterstellt man, dass die über den EU-EHS bepreisten CO<sub>2</sub>-Emissionen von einer nationalen CO<sub>2</sub>-Bepreisung ausgenommen werden, verbleiben für Österreich im Bereich der nicht vom EU-EHS erfassten CO<sub>2</sub>-Emissionen rund 40 Millionen Tonnen jährlich für eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung.

Gemeinsam mit dem Emissions-Preis bestimmt die Bemessungsgrundlage die Einnahmen aus einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung. Würde man beispielsweise annehmen, dass in Österreich ein CO<sub>2</sub>-Preis von 50 € pro Tonne eingeführt wird, würde das (unter Vernachlässigung von Anpassungsreaktionen) bei einer Bemessungsgrundlage von 40 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Emissionen im Nicht-EHS-Bereich jährlich 2 Milliarden € an Einnahmen generieren.

## Verwendung der Einnahmen aus einer Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Emissionen

Für die Verwendung der Einnahmen gibt es eine Reihe von Möglichkeiten, die sich vor allem bezüglich ihrer Anreizwirkung unterscheiden. Die üblichen stilisierten Mechanismen dafür sind eine Rückverteilung an die privaten Haushalte als Öko-Bonus; zweckgebundene Investitionen in klimafreundliche Infrastruktur; und/oder die Reduktion von Arbeitskosten.

Die Einnahmen können vollständig oder teilweise ohne Einschränkung der Verwendung als so genannter Öko-Bonus oder Klima-Prämie rückverteilt werden, etwa aliquot aufgeteilt an alle in Österreich lebenden Personen. Beispielsweise wären das bei Einnahmen von 2 Milliarden € pro Person rund 20 € pro Monat, die als Transfer ausbezahlt werden könnten. Für eine solche Mittelverwendung spricht, dass damit einkommensschwache Haushalte überdurchschnittlich kompensiert werden, da deren Energieausgaben das verfügbare Einkommen relativ höher belasten. Dagegen spricht das Fehlen weiterer Anreizwirkungen. Zudem erhöht sich die Abgabenquote, die CO<sub>2</sub>-Bepreisung ist damit nicht aufkommensneutral.

Zusätzliche Anreizwirkungen aus der Verwendung der Einnahmen können durch spezifische Rückverteilungen über zielorientierte Bonus-Programme erfolgen. Beispielsweise kann ein für Individuen gewährter Mobilitäts-Bonus als Sachbezug den Kauf von jeglichen Tickets des öffentlichen Verkehrs unterstützen. Ein Wohn-Bonus kompensiert Haushalte mit niedrigem Einkommen durch Zuschüsse für die Energiekosten einerseits zum sozialen Ausgleich und andererseits eventuell für Investitionen zur effizienteren Energieverwendung, wie die Sanierung von Gebäuden und das verfügbare Energiesystem. Ein Innovations-Bonus für Unternehmen und Technologieprojekte mit besonderer Signalwirkung dotiert einen Innovationsfonds für disruptive Technologien, mit dem vor allem energieintensive Industrien Optionen für radikale Innovationen sowie innovative Energieinfrastrukturen entwickeln können. Für eine solche spezifische Mittelverwendung spricht, dass sie über die CO<sub>2</sub>-Bepreisung hinaus weitere Anreizwirkungen auslöst. Auch diese Rückverteilung erhöht – ebenso wie Investitionen in eine klimafreundliche Infrastruktur – die Abgabenquote, die CO<sub>2</sub>-Bepreisung ist somit nicht aufkommensneutral.

Ab einem höheren Aufkommensvolumen aus einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung öffnet sich die Möglichkeit einer Veränderung der Abgabenstruktur im Rahmen einer aufkommensneutralen Umschichtung im Abgabensystem, indem die Einnahmen zur Verminderung von Abgaben auf Arbeit verwendet werden: Mit einer Umschichtung im Abgabensystem wird angestrebt, Arbeit als Bemessungsgrundlage zu entlasten und dafür Ressourcen, vor allem fossile energetische Rohstoffe, zu belasten. Die Senkung der Abgaben auf Arbeit kann für Arbeitnehmer/innen (Lohn- bzw. Einkommensteuer, Sozialversicherungsbeiträge) oder Arbeitgeber (Sozialversicherungsbeiträge, sonstige lohnsummenbezogene Abgaben, z.B. FLAF-Beitrag, Kommunalsteuer) erfolgen. Eine solche Verwendung lässt die Abgabenquote konstant, die CO<sub>2</sub>-Bepreisung ist damit aufkommensneutral.

Die Anreizwirkung einer Bepreisung von THG-Emissionen kann durch unterstützende Reformen im Abgabensystem erhöht werden. Ein Beispiel dafür wäre eine generelle Reform aller mit Besitz und Nutzung von Fahrzeugen verbundenen Abgaben. Exemplarisch für notwendige begleitende Reformschritte zu einer Bepreisung von CO<sub>2</sub>

kann das Pendlerpauschale herangezogen werden. Insbesondere könnte die Zielsetzung darin liegen, dieses sozial treffsicherer, ökologisch effektiver und in der Administration einfacher zu gestalten. Dafür wäre das jetzige System radikal zu verändern, das aus Pendlereuro, erhöhtem Verkehrsabsetzbetrag für Geringverdiener/innen sowie kleinem und großem Pendlerpauschale besteht. An die Stelle der derzeitigen Pendlerförderung könnte eine einzige Leistung (Pendler-Prämie) treten. Diese sollte als Prämie ausgestaltet werden statt des bisherigen Freibetrags, um auch für die unteren Einkommen wirksam zu sein. Sie sollte darüber hinaus verkehrsmittelunabhängig und entfernungsunabhängig gewährt werden, also als ein Pauschalbetrag pro Kilometer (wobei bei Aufwendungen für öffentliche Verkehrsmittel die tatsächlichen Ausgaben geltend gemacht werden können) mit Deckelung. Im bestehenden Steuersystem gibt es darüber hinaus noch weitere kontraproduktive Begünstigungen, wie die steuerlichen Privilegien für Diesel und Dienstwagen, die zu beseitigen wären.

### **Anreizwirkungen einer Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Emissionen**

Eine zentrale Frage bezüglich einer Bepreisung von CO<sub>2</sub> betrifft deren Anreizwirkung. Zu klären ist dabei, wie sensitiv zwei Entscheidungen bezüglich der Verwendung von Energie und den damit verbundenen Emissionen aufgrund von Preissignalen bei Energie und Emissionen sind: Erstens Entscheidungen über Investitionen in die private und öffentliche Infrastruktur, die Gebäude, Anlagen, Fahrzeuge, Verkehrssysteme sowie die damit verbundenen Energien, deren Mix, Transformation, Speicherung und Verteilungsnetze betreffen. Zweitens Entscheidungen über die Nutzung dieser Infrastruktur, sichtbar im energierelevanten Verhalten bei Wohnen, Mobilität sowie der Produktion von Gütern und Dienstleistungen.

Insbesondere in Zusammenhang mit Investitionsentscheidungen sollte die Anreizwirkung von CO<sub>2</sub>-Preisen nicht überschätzt werden. So sind etwa Investoren oft nicht die Nutzer, weshalb beispielsweise bei der Investitionsentscheidung über ein Gebäude die Folgekosten bei der Nutzung meist nicht berücksichtigt werden. Oder die gewünschte Infrastruktur fehlt deshalb, weil beispielsweise der Ausbau der öffentlichen Infrastruktur für Mobilität nicht immer den Intentionen von privaten Nutzern entspricht. Das sind Hinweise darauf, dass die Anreizwirkung einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung nicht nur an den direkten Preiseffekten zu messen ist, sondern an der Einbettung in ein umfassenderes Politik-Paket, das vor allem die Rückverteilung des Aufkommens sorgfältig überlegt. Gleichzeitig gibt es aber auch Entscheidungssituationen, wo Preise sehr wohl deutliche Effekte bei der Nutzung von energetischer Infrastruktur haben, wie jene Anlagen, die sowohl mit Kohle als auch mit Gas betrieben werden können.

### **Gesamtwirtschaftliche Effekte einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung**

Bei einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung sind ferner gesamtwirtschaftliche Effekte zu beachten, wie mögliche Auswirkungen auf wirtschaftliche Aktivität, Inflation, die Verteilungswirkungen zwischen unterschiedlichen Einkommensgruppen sowie die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Alle diese Effekte hängen von der konkreten Umsetzung innerhalb

eines umfassenden Politikpakets ab sowie von der Einbettung in einen breiteren Transformationsprozess.

Grundsätzlich ist von positiven gesamtwirtschaftlichen Effekten auszugehen, wenn eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung Anreize für Investitionen und Innovationen schafft, die sich in einer Stimulierung der heimischen Nachfrage niederschlagen. Der Innovationseffekt wiederum könnte eine Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit mit sich bringen, weil Österreich beispielsweise früher als andere Staaten Technologien für die Circular Economy anzubieten hätte.

Ob eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung zu inflationären Effekten führt, hängt ebenfalls vom gesamten begleitenden Politik-Paket ab. Eine Erhöhung der Treibstoffpreise beispielsweise kann dadurch kompensiert werden, dass die Notwendigkeit, das eigene Fahrzeug zu nutzen, geringer wird, weil andere Möglichkeiten im Modal-Split attraktiver werden und somit die Ausgaben für den Individualverkehr sogar sinken.

### Verteilungseffekte einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung

Bei der Ausgestaltung einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung ist – nicht zuletzt aus Gründen der politischen Akzeptanz – besonders auf die Vermeidung unerwünschter Verteilungseffekte zu achten. Der Anteil der monatlichen Energieausgaben für Wohnen am Einkommen beträgt im Durchschnitt über alle Haushalte im Jahr 2015 4 Prozent (EU-SILC 2015). Nach Einkommensgruppen sind sie jedoch sehr unterschiedlich. Der Anteil der Energieausgaben für Wohnen am Haushaltseinkommen ist im untersten Quintil (8,3 Prozent) mehr als das Dreifache der Ausgabenanteile des obersten Quintils (2,6 Prozent). Die absoluten Ausgaben sind im obersten Quintil jedoch nur knapp doppelt so hoch wie bei der einkommensschwächsten Gruppe. Nicht die gesamten Energieausgaben für Wohnen eines Haushalts wären durch eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Nicht-EHS-Bereich betroffen, sondern lediglich die Ausgaben für fossile Brennstoffe. Betrachtet man nun jene Haushalte, die entweder mit Gas, Erdöl oder Kohle heizen, wird das Bild höherer Ausgaben für Heizen mit steigendem Einkommen bestätigt. Auffallend sind darüber hinaus die deutlich höheren Kosten von Haushalten, die mit Erdöl heizen, im Vergleich zu jenen mit Erdgas. Entsprechend dem höheren Emissionsfaktor von Erdöl würde die Preiserhöhung höher ausfallen als bei Haushalten mit einer Wärmeversorgung mit Erdgas.

Verkehrsausgaben sind die zweite Ausgabenkategorie, die unmittelbar von einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung berührt werden. Verkehrsausgaben machen im Durchschnitt aller Haushalte etwa zwölf Prozent am Haushaltseinkommen aus (Konsumerhebung 2014/15 der Statistik Austria) und sind über alle Einkommensgruppen anteilmäßig ähnlich. In absoluten Zahlen geben jedoch Haushalte der obersten 20 Prozent (770€) ungefähr das Fünffache für Verkehr aus als die einkommensschwächeren Haushalte (150€). Nur der Anteil der Verkehrsausgaben, der auf Treibstoffe entfällt, wäre von einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung betroffen, wobei die monatlichen Ausgaben für Treibstoffe mit steigendem Einkommen deutlich ansteigen.

Vor diesem Hintergrund kommt der bereits angesprochenen Ausgestaltung von Kompensationsmechanismen, die nicht nur die Anreize einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung verstärken, sondern auch unerwünschte Verteilungseffekte vermeiden, indem sie kleinere Einkommen besonders entlasten, besondere Bedeutung zu.

## Klimapolitik braucht einen Instrumenten-Mix

Die klima- und wirtschaftspolitische Diskussion fokussiert derzeit sehr stark auf die Notwendigkeit einer effektiven Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Emissionen. Diese Diskussion ist eingebettet in eine breitere Debatte zu Instrumenten in der Klimapolitik, die sich zum einen in der Kontroverse marktbasierter versus ordnungsrechtlicher Instrumente und zum anderen in der Diskussion um Preis- oder Mengenregulierung widerspiegelt, also der Auseinandersetzung im Hinblick auf Umweltsteuern versus Emissionshandel. Die Erfahrungen der vergangenen zwei Jahrzehnte Klimapolitik, die mit dem Beschluss über das Kyoto-Protokoll im Jahr 1997 einen Neustart auch bei den damit verbundenen Instrumenten bekam, geben einige Orientierungen. Es geht weniger um die Wahl des besten Instrumentes, sondern vielmehr um einen geeigneten Mix von Instrumenten, der die Vorteile der einzelnen Instrumente so kombiniert, dass ein Höchstmaß an effektiver Klimapolitik erreicht wird. Relevant ist vor allem die Frage, welche Akteure – von Haushalten, Unternehmungen bis zu öffentlichen Institutionen – angesprochen sind, welche Entscheidungsmöglichkeiten diese haben und welche Anreize wirksam sind. Bei den Vorschlägen für eine Bepreisung von CO<sub>2</sub> sollten die Möglichkeiten und Grenzen dieses Instrumentes bedacht werden. Vor einer Empfehlung ist immer zu klären, ob mit einem Preissignal die für die Infrastruktur relevanten Investitionen oder deren Nutzung beeinflusst werden sollen oder können. Die Antwort wird unterschiedlich ausfallen beim Betrieb eines Kraftwerkes, das von Kohle auf Gas umgestellt werden kann, beim Bau eines neuen Wohnareals, wo der Investor auch der Betreiber ist, oder beim Tanken von Treibstoffen, die auch grenzüberschreitend verwendet werden können.

## Eckpunkte und mögliche Schritte der Einführung einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung

Eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung sollte grundsätzlich in mehreren angekündigten Schritten implementiert werden, um den Unternehmen und Haushalten ausreichend Zeit für die Anpassung ihrer Entscheidungen zu geben und langfristige Planungssicherheit herzustellen. Ein solcher Stufenplan könnte beispielsweise mit 50 € pro Tonne CO<sub>2</sub> beginnen (dieser Wert wird von der Mehrheit der Klimaforscherinnen und -forscher als Mindestpreis gesehen) und in angekündigten weiteren Stufen auf 200 € ansteigen.

Einerseits sollte der Einstiegs-Abgabensatz ausreichend hoch sein, um die Anreize für grenzüberschreitendes Tanken von Treibstoffen deutlich zu reduzieren, andererseits wäre ein relativ hoher Maximalwert notwendig, um ein ausreichendes Volumen für eine Umschichtung im Abgabensystem zu haben. Entsprechend der stufenweisen Einführung einer CO<sub>2</sub>-Abgabe wäre auch die Verwendung des Aufkommens zu gestalten. Vorstellbar wäre, in einer ersten Phase nur Treibstoffe als Bemessungsgrundlage heranzuziehen, weil damit schnell wirkende Effekte verbunden sind, vor allem bei der Reduktion von Treibstoffexporten im Fahrzeugtank. In einer zweiten Phase könnten auch Heizstoffe in die Bemessungsgrundlage einbezogen werden.

Falls im ersten Schritt nur Treibstoffe bepreist werden, könnte die Rückverteilung über den erwähnten Mobilitäts-Bonus erfolgen, der vor allem den Zugang zum öffentlichen Verkehr durch eine Verbilligung von Tickets erleichtert und von einer Reform des Pendlerpauschale in Richtung Pendler-Prämie sowie dem Abbau weiter kontra-

produktiver Steuerbegünstigungen begleitet wird. Falls in einem zweiten Schritt die Bemessungsgrundlage auch auf Heizstoffe ausgeweitet wird, könnten Haushalte mit niedrigem Einkommen durch einen Wohn-Bonus einen Zuschuss für die Heizkosten erhalten und in einer weiteren Phase durch eine Förderung von energiesparenden Investitionen in Wohnungen kompensiert werden.

Um Innovationen zu einer hocheffizienten Verwendung von Energie mit Ausstieg aus den Fossilen im Kontext einer Circular Economy zu stimulieren, könnte über den bereits angesprochenen Innovations-Bonus ein nationaler Innovationsfonds dotiert werden, der auch die Erlöse aus der Versteigerung von Emissionsrechten im EU-EHS aufnimmt.

Ab einem dritten und vierten Schritt bei der Einführung einer CO<sub>2</sub>-Abgabe würde ein ausreichendes Aufkommen entstehen, damit noch zusätzlich und spürbar eine Reduktion der Abgaben auf Arbeit möglich wäre, beispielsweise durch einen Transfer von Teilen des Aufkommens zur Kompensation der durch eine Beitragssenkung entstehenden Einnahmefälle der Sozialversicherung.

## Literatur

- Köpl, Angela, Schleicher, Stefan, Schratzenstaller, Margit, 2019, Fragen und Fakten zur Bepreisung von Treibhausgasemissionen, WIFO Policy Brief, [https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person\\_dokument/person\\_dokument.jart?publikationsid=62071&mime\\_type=application/pdf](https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=62071&mime_type=application/pdf)
- Lukas Meyer und Karl Steininger (2017). Das Treibhausgas-Budget für Österreich  
Wegener Center an der Universität Graz. <https://wegcwww.uni-graz.at/publ/wegcreports/2017/WCV-WissBer-Nr72-LMeyerKSteininger-Okt2017.pdf>
- Stefan Schleicher, Angela Köpl (2019). Policy Brief: Ausbaupläne für Energie. Wofür, wie und wo im Energiesystem investieren? Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), [https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person\\_dokument/person\\_dokument.jart?publikationsid=61656&mime\\_type=application/pdf](https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=61656&mime_type=application/pdf)



# Autorinnen und Autoren

**Richard Bärnthaler** ist prae-doc am Institute for Multi-Level Governance and Development an der Wirtschaftsuniversität Wien.

**Dominik Bernhofer** ist Ökonom und Leiter der Abteilung Steuerrecht in der AK Wien.

**Alexander Hamedinger** ist Ökonom sowie Stadt- und Regionalsoziologe. Er forscht und lehrt als Dozent an der TU Wien, Institut für Raumplanung, Forschungsbereich Soziologie.

**Wencke Hertzsch** hat Stadt- und Regionalplanung an der TU Berlin studiert und arbeitet seit mehr als 18 Jahren auf unterschiedlichen Maßstabsebenen im Bereich Planung und Partizipation. Aktuell ist sie Referentin für Partizipation in der Stadtbaudirektion der Stadt Wien.

**Klemens Himpele** hat Volkswirtschaft mit sozialwissenschaftlicher Richtung an der Universität zu Köln studiert und ist Leiter der Abteilung Wirtschaft, Arbeit und Statistik der Stadt Wien.

**Justin Kadi** ist Stadtforscher und arbeitet am Forschungsbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik im Institut für Raumplanung der TU Wien.

**Angela Köppl** ist Referentin für Energie- und Klimapolitik am WIFO.

**Gerald Kössl** hat Soziologie in Wien, Kopenhagen und London studiert und war Mitarbeiter bei der National Housing Federation, dem englischen Dachverband für Housing Associations. Aktuell arbeitet er im wohnwirtschaftlichen Referat des Verbandes gemeinnütziger Bauvereinigungen.

**Anna Majó-Crespo** ist DI<sup>m</sup> mit Schwerpunkt auf Innovation, Unternehmertum und Kommunikation und Erfahrungen in der strategischen Beratung im privaten Sektor sowie Unternehmertum an der Universität. Derzeit ist sie Direktorin für digitale Innovation im Stadtrat von Barcelona.

**Andreas Novy** ist Leiter des Institute for Multi-Level Governance and Development an der Wirtschaftsuniversität Wien.

**Marc Pérez-Batlle** studierte Telekommunikation mit besonderem Schwerpunkt auf disruptive Technologien, ist Leiter von Innovationsprojekten am Städtischen Institut für Information und Technologie von Barcelona und Assistenzprofessor an der Technischen Universität Katalonien.

**Leonhard Plank** arbeitet am Forschungsbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik im Institut für Raumplanung der TU Wien und ist Teil des „Foundational Economy Collective“.

**Alina Pohl** hat Volkswirtschaft und Geschichte studiert und arbeitet in der Abteilung Wirtschaft, Arbeit und Statistik der Stadt Wien.

**Stefan Schleicher** ist Professor am Wegener Center an der Universität Graz und Konsulent am WIFO.

**Margit Schratzenstaller** ist Referentin für Öffentliche Finanzen am WIFO.

**Basil Stadelmann** forscht für die Wirtschaftsuniversität Wien zu Themen der Stadtentwicklung.

# Wirtschaft und Gesellschaft

Editorial

Neue Legislaturperiode: Weichen für wohlstandsorientierte Budgetpolitik stellen

Dennis Tamesberger, Simon Theurl

Vorschlag für eine Jobgarantie für Langzeitarbeitslose in Österreich

Philipp Heimberger

Beeinflusst die Globalisierung die Einkommensungleichheit?

Georg Adam

Zur Dynamik der Arbeitsbeziehungen in Finnland, Portugal, Rumänien und Slowenien

Alois Guger

Josef Steindls unveröffentlichte Manuskripte zur sozialwissenschaftlichen Forschung

Josef Steindl

Notes on Social Science Policy

Note on the Fragmentation of Disciplines

Preise: Einzelnummer € 12,50, Jahresabonnement € 39,- (inkl. Auslandsversand € 65,-), ermäßigtes Studenten-Jahresabonnement gegen Bekanntgabe einer gültigen ÖH-Card-Nummer € 19,90, jeweils inkl. MwSt.

Zu bestellen bei: LexisNexis Verlag ARD Orac, A-1030 Wien, Marxergasse 25, Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-140, e-mail: [verlag@lexisnexus.at](mailto:verlag@lexisnexus.at). Dort kann auch ein kostenloses Probeheft angefordert werden.

[www.wirtschaftundgesellschaft.at](http://www.wirtschaftundgesellschaft.at)

4/19

 LexisNexis®  
ARD Orac



WIEN

### Offenlegung der Blattlinie gemäß Mediengesetz

Die Zeitschrift *Kurswechsel* ist das Mitteilungsblatt des Vereins *Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen* mit Sitz in Wien. Der Inhalt der Zeitschrift orientiert sich an § 2 des Statuts: „Der Verein, dessen Tätigkeit nicht auf Gewinn gerichtet ist, bezweckt die Erstellung, Diskussion und Verbreitung von Konzeptionen und Einzelanalysen der österreichischen Wirtschafts- und Sozialpolitik und die Entwicklung gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitischer Alternativen unter besonderer Berücksichtigung der Interessen von Frauen.“

### Eigentümer und Herausgeber

Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen (BEIGEWUM)  
A-1015 Wien, Postfach 162  
E-mail: [beigewum@beigewum.at](mailto:beigewum@beigewum.at)  
Homepage: <http://www.beigewum.at>, <http://www.kurswechsel.at>

### Verleger

Sonderzahl Verlagsges.m.b.H., A-1040 Wien, Große Neugasse 35, Fax : (43) 01/ 586 80 70

**Redaktion:** Joachim Becker, Predrag Četković, Assimina Gouma, Markus Griesser, Julia Hofmann, Oliver Prausmüller, Vanessa Redak, Christa Schlager, Elisabeth Springler, Cornelia Startz, Beat Weber

**Hefteredaktion:** Alexander Hamedinger, Leonhard Plank und Andreas Novy

**Aktuelle Debatte:** Christa Schlager

**Druckunterlagen:** Matthias Schmidt – [buchgestalter.at](mailto:buchgestalter.at)

**Druck:** gugler, Melk

### Bankverbindung

Sonderzahl Verlagsgesellschaft m.b.H. Bank Austria: IBAN AT55 1200 0006 8405 5114  
**Zulassungsnr.:** 1104 50 W 88 U

### ISDS International Series Data Systems, Paris

Registered as: ISSN 1016 8419. Key Title: *Kurswechsel*

© 2020 BEIGEWUM. Alle Rechte vorbehalten

### Preis

Einzelheft	Euro 10,50 (zuzüglich Porto)
Normalabonnement	Euro 29,-
StudentInnenabonnement	Euro 18,- (Vorlage einer Inskriptionsbestätigung)
Auslandsabonnement	Euro 36,-
Förderabonnement	Euro 58,-

Die Laufzeit eines *Kurswechsel*-Abos beginnt mit Heft 1 des laufenden Jahrgangs und verlängert sich automatisch um ein weiteres Jahr, sofern nicht spätestens mit Erscheinen von Heft 4 gekündigt wird.

**Bestellungen an:** Sonderzahl Verlag / *Kurswechsel* Große Neugasse 35, A-1040 Wien  
Fax : (01) 586 80 70 E-Mail : [verlag@sonderzahl.at](mailto:verlag@sonderzahl.at)